

一、大陸成立「國務院推進職能轉變協調小組」初析

開南大學公共事務管理學系張執中副教授兼主任

- 大陸國務院成立「推進職能轉變協調小組」，目標在深入推進簡政放權、放管結合，加快政府職能轉變。小組成員包含組長張高麗、副組長國務委員兼國務院秘書長楊晶與國務委員王勇等 3 位國家級領導人，下設 6 個專題組的組長，主要由國家部委首長擔任，「高規格」的成員配置顯示其重要地位。
- 大陸近期改革過程的「中梗阻」、地方的「截流」與實行成效逐級遞減等問題，使外界對「簡政放權」的效果仍有疑慮。如何使部委到地方能跟得上國務院的步調，應該是「協調小組」成立後的主要任務。

（一）前言

今（2015）年 4 月底，大陸國務院成立「推進職能轉變協調小組」（以下簡稱「協調小組」），該小組由 2013 年「國務院機構職能轉變協調小組」改建而成，作為國務院議事協調機構，並由原本「中編辦」主導，轉由國務院副總理張高麗擔任組長，國務委員兼國務院秘書長楊晶、國務委員王勇擔任副組長。目標在深入推進簡政放權、放管結合，加快政府職能轉變。從近來總理李克強批評政策遲遲不落地，可以了解「協調小組」何以特別強調解決跨領域、跨部門、跨層級的重大問題，力破「中梗阻」，打通「最後一公里」，確保各項改革措施落地生效。

（二）「司處長治國」與「中梗阻」

中共「十八大」以來，新一屆政府把推進簡政放權、深化行政審

批制度改革作為轉變職能的重要基礎。2013年「兩會」期間，「國務院機構改革和職能轉變方案」經「全國人大」批准對外發布，並成立「國務院機構職能轉變協調小組」，由張高麗副總理擔任組長，另由中編辦、發改委、人力資源社會保障部等部門領導負責。在短短半年多的時間，國務院先後取消和下放 300 多條行政審批事項，李克強總理更提出本屆政府決心要將現有審批制度再削減三分之一以上。同年底，「全國人大」常委會第六次會議表決通過國務院關於提請審議海洋環境保護法等 7 部法律（藥品管理法、計量法、漁業法、海關法、煙草專賣法、公司法）的修正案，這些法律分別從各領域簡化、下放和取消原主管行政機構的行政審批權。李克強表示：「轉變政府職能，是當前穩增長、控通脹、防風險，保持經濟持續健康發展的迫切需要和重大舉措，也是經濟社會發展到這一階段的客觀要求」。

「十八屆三中全會」通過「關於全面深化改革若干重大問題的決定」（以下簡稱「決定」），核心問題是處理政府與市場的關係，除更加明確市場經濟的地位，也讓市場原本在資源配置中發揮「基礎性」作用，改為「決定性作用」。在此背景下，必須推動「上層建築」的調整，其中一項就是政府審批制度改革。不過，從近來李克強在國務院常務會議上，批判「政令不出中南海」、部委與地方以「會簽」為由阻擋政策，形成「司處長治國」之現象。如中國行政體制改革研究會和社會科學文獻出版社發布的「行政改革藍皮書 2014-2015」所說，當前中國大陸行政審批改革中存在「中梗阻」現象，近六成受訪者認為「部門利益」是地方政府改革的最大阻力，讓中央的改革舉措無法落地生根，甚至在地方遇到「掛空檔」的局面，勢必會給當前的經濟運行增加摩擦力。甚至習近平於今年 2 月主持「深改組」第 10 次會議時，也提出處理好改革「最先一公里」和「最後一公里」的關係，突破「中梗阻」，防止不作為。

（三）從「機構職能轉變」到「推進職能轉變」

前述 2013 年成立「國務院機構職能轉變協調小組」，是該機構的首次亮相，但對其成員等詳細資訊並未披露。該小組此前的工作主要由中編辦主導，並無實行集中辦公。中編辦在與新組建部門商談「三定」（定機構、定職能、定編制）規定時，也把需要轉變哪些職能、需要取消和下放哪些行政審批事項作為前提。改制的「國務院推進職能轉變協調小組」更多由國務院主導，小組辦公室設在國務院辦公廳，集中辦公。下設 6 個專題組（行政審批改革組、投資審批改革組、職業資格改革組、收費清理改革組、商事制度改革組、教科文衛體改革組）和 4 個功能組（綜合組、督查組、法制組、專家組）。大陸學者認為，小組名稱去「機構」而換「推進」，有意傳達國務院破除簡政放權隱性障礙之決心；「職能轉變」也從部門機構層級提升到國務院層次。

在人員結構方面，小組成員包含 3 位國家級領導人，除組長張高麗外，副組長由國務委員兼國務院秘書長楊晶與國務委員王勇擔任。國務院副秘書長肖捷、江小涓、丁向陽、王仲偉，中編辦主任張紀南、國務院法制辦主任宋大涵皆為小組成員。6 個專題組的組長，主要由國家部委官員擔任。如投資審批改革組組長由正部長級的發改委副主任張勇擔任，職業資格改革組組長為人社部部長尹蔚民，收費清理改革組組長為財政部部長樓繼偉，商事制度改革組組長為工商總局局長張茅。4 個功能組除法制組及專家組外，組長則均由國務院副秘書長擔任。這些小組的牽頭部門都是主管部門，以投資審批改革為例，該小組在發改委牽頭之外，國土部、環保部、住建部 3 個部委還派出 1 位副部長擔任副組長，這 4 個部門是投資審批涉及的主要部門。這種「高規格」的議事協調機構，顯示部門間協調與推進職能轉變在國務院全域工作的重要位置。

在李克強與習近平的分工方面，「國安委」、「深改組」與其他小組組長的角色使習近平在黨政軍的權力更為集中。再者，正副組長（主席、副主席）的設置，實質上成為總書記負責制，其餘常委成為總書記之副

手。不過，「深化改革」仍是需要實體部門配合，也因此李克強總理自是「政府職能轉變」的主要推手。而政治局常委、國務院副總理張高麗擔任「協調小組」組長，加上身兼其他 5 個小組（三峽工程建設委員會、南水北調工程建設委員會主任、京津冀協同發展領導小組組長、「一帶一路」建設工作領導小組組長、國家推動長江經濟帶發展領導小組組長）領導人，加上「深改組」副組長、中央財經領導小組成員等多項職務，讓外界也關注其在執政團隊中的重要性。

（四）從「管理」到「治理」的挑戰

對中國大陸而言，其推動治理現代化的目標是改變「全能主義」（totalism）國家，重新劃定國家與市場之間的邊界，一方面國家從具體的經濟活動中讓出空間，另一方面是把公司治理引入公共部門改革。不過，大陸仍習於用增強管理的方式解決轉型中的各種問題，而不是採取擴大民間社會的自主權。加上黨國體制下的權力延伸，使中央的「簡政放權」目標遭遇利益集團的抵制，包括上層的政商聯手，干擾改革的頂層設計；地方的本位主義，藉選擇性、象徵性地執行，阻礙改革推進；幹部的消極不作為與假借民意抵制改革。

近來李克強總理在經濟增長的壓力下，對政令不行、「司處長治國」現象猛烈批評，並推出高規格的「協調小組」，有意藉此打通體制改革的癥結。正如李克強所說：「『放』和『管』是兩個輪子，只有兩個輪子都做圓了，車才能跑起來」。然而，改革過程的「中梗阻」、地方的「截流」與實行成效逐級遞減，以及中介組織變相的「權力回收」等問題，使外界對「簡政放權」的效果仍有疑慮。因此，如何使部委到地方能跟得上國務院的步調，應該是「協調小組」成立後的主要任務。